

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 929/2003. Sentencia de 24-10-2007**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO.**

PLAN PARCIAL. MODIFICACIÓN.

Impugnación indirecta PGOU 1986, Plan Parcial Sector 56/1, Bases y Estatutos de la Junta de Compensación, Revisión PGOU 2001 y Modificación PP anterior.

No ejercicio abusivo de la acción jurídica. Ámbito de la impugnación indirecta de las disposiciones generales. Doctrina del Tribunal Supremo. Inadmisibilidad. No vicios invalidantes en el acuerdo recurrido.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Ricardo Cubero Romeo

**MAGISTRADOS**

D. Jesús María Arias Juana (*ponente*)

D<sup>a</sup>. Isabel Zarzuela Ballester

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a veinticuatro de octubre de dos mil siete.

En nombre de S.M. el Rey.

Visto, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección I<sup>a</sup>), el recurso contencioso-administrativo número 929 de 2003, seguido entre partes; como demandante D. J.C.U.P., quien en su condición de Letrado asume su propia defensa, representado por la Procuradora de los tribunales D<sup>a</sup> M.P.A.G.; y como demandados el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> N.C.A. y asistida por el Letrado D. C.N.C., la Junta de Compensación Residencial el Portazgo-Sector 56-1 de Zaragoza, representada por el Procurador D. J.G.F. y asistida por el Letrado D. J.L.P.L., y la Diputación General de Aragón, representada y asistida por Letrado de sus Servicios Jurídicos. Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 19 de mayo de 2003, por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto por el actor contra el Acuerdo del Pleno de fecha 27 de diciembre de 2002, por el que quedó enterado y mostró la conformidad al Texto Refundido de la Modificación del Plan Parcial del Sector 56-1.

Procedimiento.- Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 1 de agosto de 2003, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo citado en el encabezamiento de esta sentencia.

**SEGUNDO.-** Previa la admisión a trámite del recurso y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia en los términos expuestos en el suplico de su demanda -folios 139 a 147 de la misma.

**TERCERO.-** La Administración demandada, y la entidad y Administración codemandadas en sus respectivos escritos de contestación a la demanda, solicitaron, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimaron aplicables, que se dictara sentencia por la que se inadmitiese o desestimase el recurso interpuesto.

**CUARTO.-** Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en autos, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 18 de octubre de 2007.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna directamente en el presente proceso por la parte actora el referido Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 19 de mayo de 2003, por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo del Pleno de fecha 27 de diciembre de 2002, por el que quedó enterado y mostró la conformidad al Texto Refundido de la Modificación del Plan Parcial del Sector 56-1; e indirectamente el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, el Plan Parcial del Sector 56-1 de 1995, las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación de dicho Sector, la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2001, y la modificación del referido Plan Parcial aprobada por Acuerdo del Pleno Municipal de fecha 27 de septiembre de 2002.

Siendo de significar que contra este último Acuerdo y el que lo confirmó en reposición, se interpuso también por el aquí recurrente el recurso contencioso administrativo seguido en esta misma Sección con el número 664 de 2003, que concluyó por auto de 25 de noviembre de 2004 que declaró caducado de oficio el recurso, confirmado en súplica por el de 24 de enero de 2005 y contra los que se interpuso recurso de casación, que fue desestimado por sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2006.

**SEGUNDO.-** Con carácter previo ha de ponerse de manifiesto que no puede prosperar lo pretendido por la Administración demandada en su inicial consideración, de que se desestime el recuso sin examinar los alegatos y pedimentos cuestionados, por estimar que concurre un ejercicio abusivo de la acción pública por parte del recurrente, pues -siguiendo lo que hemos venido sosteniendo, en recursos análogos, a los que seguidamente se hará referencia-, no cabe tampoco deducir en el presente caso de lo actuado que -como exigen las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980 y 2 de noviembre de 1989, entre otras, para que pueda apreciarse abuso de derecho en su ejercicio- el actor haya ejercitado tal acción buscando exclusivamente el daño de un tercero y no el beneficio propio o de la colectividad, no pudiendo llegarse a tal conclusión por el mero hecho de haberse interpuesto por él mismo o las personas o sociedades relacionadas con él, otros recursos contra acuerdos municipales aprobatorios de Planes e instrumentos urbanísticos.

**TERCERO.-** Dada la impugnación indirecta que, como se ha indicado, efectúa el recurrente en su demanda, se ha de comenzar recordando cual es el ámbito de la impugnación indirecta de las Disposiciones Generales. Como viene sosteniendo reiteradamente esta Sala -pudiendo citarse al respecto, entre otras, la sentencia número 231/1998, de 22 de mayo (Sección 2ª) que cita la número 561/1997, de 28 de julio, y más recientemente la número 639/2005, de 31 de mayo (Sección 4ª), en recursos interpuestos por "C.U., S.A.", de la que el recurrente es socio y administrador, «la posibilidad de impugnar directamente un reglamento -que persigue la salvaguarda del principio de jerarquía de las fuentes- no empece en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de impugnación del acto que aplica el reglamento y así se dispuso expresamente en el artículo 39 de la Ley Jurisdiccional (y ahora en el art. 26 de la Ley de 1998) -en otro caso la inadmisión en nuestro derecho de aquella impugnación indirecta hubiera supuesto no como pretendía y señala la exposición de motivos situarse a la altura de "los ordenamientos jurídicos más avanzados", sino un retroceso en la protección de los derechos de los particulares, pues muy frecuentemente los mismos no tienen conocimiento de la existencia de la norma ilegal sino cuando sufren sus consecuencias como consecuencia de un acto de aplicación de la misma-.

No obstante, y ello resulta fundamental en el caso enjuiciado, debe afirmarse que la posibilidad de formular una impugnación indirecta de una norma como consecuencia de un acto de aplicación, no puede estimarse abra sin límites la impugnación de la disposición normativa, de forma que se constituya en una verdadera impugnación directa de la norma, desligada del acto de aplicación de la misma.

Así debe señalarse que para que pueda plantearse y prosperar un recurso

indirecto contra una disposición de carácter general es preciso que exista una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior, de forma que la disposición tachada de ilegal, debe de tener su reflejo en el acto individual de aplicación, no siendo posible, en cambio, que a través del recurso indirecto, se ataquen aspectos que no tienen relación directa e inmediata con la norma o acto de aplicación directamente impugnados, pretendiendo obtener una declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico desligada del acto de aplicación ya que el planteamiento teórico del ámbito del recurso indirecto contra las disposiciones de carácter general no es completo -entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1977 (Art. 2236)-.

Sucede, pues, con el supuesto de la impugnación indirecta algo parecido, mutatis mutandis, a lo que constituye el fundamento del planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, a través de las cuales se permite, con motivo del enjuiciamiento de un acto o disposición normativa de aplicación, plantear -eso sí, ante el Tribunal Constitucional-, la constitucionalidad de una disposición con fuerza de ley, siempre y sólo cuando la misma sea aplicable al caso enjuiciado y de la misma dependa el fallo, pues en otro caso la misma no sería admisible. En el mismo sentido y conforme hasta aquí se ha expuesto ha de estimarse que la impugnación indirecta de la norma sólo es admisible cuando de la disconformidad a derecho deriva directamente el efecto pretendido en definitiva por la parte recurrente en el recurso en el que la formula, esto es, la disconformidad a derecho y anulación del acto o disposición impugnado -debiendo tenerse en cuenta, no obstante, la restricción derivada de la jurisprudencia de esta Sala que impide en estos casos alegar en contra de los reglamentos defectos formales que hubieran podido cometerse en su elaboración-».

Y así lo ha venido a confirmar el Tribunal Supremo en la sentencia de 18 de junio de 2002, al desestimar el recurso de casación interpuesto contra la referida sentencia 231/1998, en la que se afirma por el Alto Tribunal que la sentencia de esta Sala declara “con razón, que lo que no cabe es pedir que se declare la nulidad o anulabilidad total de las disposiciones generales impugnadas únicamente en forma indirecta cuando se impugna directamente un acto administrativo y que hay que demostrar la relación que existe entre el acto y las disposiciones que se atacan”; confirmando el criterio de esta Sala al considerarlo acertado.

En el caso enjuiciado, el examen de la demanda pone de manifiesto que lo que la parte recurrente trata de justificar como una impugnación indirecta, no es, en su mayor parte, sino pura y simplemente una impugnación directa de los instrumentos de planeamiento referidos, como se desprende del propio contenido de la demanda.

Debiendo significarse, además, que, en lo que respecta al PGOU de 1986, ya ha sido impugnado en numerosas ocasiones por el recurrente, la aludida sociedad de la que es administrador y por familiares del mismo -esposa y cuñado- por los mismos motivos que aquí se aducen y frente a los que han recaído pronunciamientos desestimatorios de esta Sala y del Tribunal Supremo; pudiendo citarse, de entre otros y por la mayor similitud, los afectantes al Sector 56-2: sentencias nº 329/1997-Sec.2ª, 330/1997-Sec.2ª, 6/1998-Sec.1ª (confirmada por la del TS de 6/5/2002), 566/1999-Sec. 2ª (confirmada por la del TS de 16/4/2003), 48/2000-Sec. 1ª (confirmada por la del TS de 14/7/2003), 317/2007-Sec.1ª y 318/2007-Sec. 1ª, a cuyos razonamientos en todo caso cabe remitirse, dándolos aquí por reproducidos. Y, así mismo, como ya se ha adelantado, la Modificación del Plan Parcial del Sector 56-1 aprobada por Acuerdo del Pleno Municipal de fecha 27 de septiembre de 2002, fue también objeto de impugnación directa en el recurso número 664 de 2003. Por lo que sobre las pretensiones referidas a tales Instrumentos de Planeamiento ha de concluirse que existe cosa juzgada y litispendencia, respectivamente, pues como declara el Tribunal Supremo en la sentencia de 17 de junio de 2002, “cuando entre las mismas partes (...), se plantea el recurso directo contra una disposición de carácter general y, antes de que dicho recurso directo haya sido resuelto, se interpone un recurso indirecto contra un acto de aplicación, fundado en los mismos motivos que dieron lugar al recurso directo, concurre, respecto a este recurso indirecto la excepción de litispendencia (artículo 69.d. de la Ley de la Jurisdicción), ya que de otra manera habría que esperar para la resolución del recurso indirecto a que se hubiese decidido

el recurso directo”.

Por otra parte, si bien el recurso que también se sigue ante esta misma Sección con el número 839 tiene por objeto -según quedó especificado en el escrito de interposición- la impugnación directa del Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón de 13 de diciembre de 2002, por el que se aprobó el Texto Refundido, de la Revisión del PGOU de 2001, y no -como señala el representante de la Administración demandada- la impugnación directa del Acuerdo de dicho Consejo de 13 de junio de 2001, por el que se aprobó definitivamente dicha Revisión -por lo que no cabría apreciar litispendencia-, no puede por menos de indicarse, como se ha hecho en las recientes sentencias de esta Sección de 23 y 24 de julio pasado -en recursos interpuestos por la referida sociedad “C.U., S.A.” la validez de esta última ha sido confirmada por diversas sentencias de la Sala dictadas con motivo de la impugnación de determinadas determinaciones restablecidas por el mismo en las que los correspondientes interesados mostraron su disconformidad” (citando, entre las más recientes, las sentencias dictadas en los recursos 1301/2002 y 1612/2002).

Lo anteriormente expuesto determina la inadmisibilidad de las pretensiones que se articulan en relación a la impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento referidos -PGOU de 1986, Plan Parcial del Sector 56-1 de 1995, Revisión del PGOU de 2001, y Modificación de dicho Plan Parcial de 27 de septiembre de 2002-; y a la misma conclusión se ha de llegar en cuanto a la impugnación indirecta de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del Sector 56-1, y ello por carecer de naturaleza normativa -en tal sentido la referida sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2002-. Si bien, dado que, como recuerda la citada sentencia de 17 de junio de 2002, no caben inadmisibilidades parciales, el recurso en tales extremos debe ser desestimado.

**CUARTO.-** Y entrando en el concreto examen del acuerdo directamente impugnado, por el que el Ayuntamiento resuelve quedar enterado y mostrar la conformidad al Texto Refundido de la Modificación del Plan Parcial del Sector 56-1, la desestimación del recurso viene determinada por el hecho de que ningún motivo impugnatorio se adujo en vía administrativa que afectase específicamente a tal Texto Refundido, pues al impugnarlo, como se pone de manifiesto en el Acuerdo de 14 de mayo de 2003 -que lo confirmó en reposición-, se limitó a reiterar las alegaciones aducidas en el trámite de información pública de la Modificación del referido Plan Parcial y las efectuadas en el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de 27 de septiembre de 2007 -objeto, como antes se ha dicho del recurso número 664 de 2003-; y tampoco en esta vía jurisdiccional se ha alegado motivo alguno -fuera de los sustentados en la impugnación indirecta- que pudiera determinar la nulidad del Texto Refundido, no cuestionándose que éste se limita a recoger la referida Modificación del Plan Parcial, con las prescripciones impuestas en el Acuerdo por el que fue aprobado definitivamente, ni, por tanto, que no se dicta cumplimiento a éstas. En definitiva, ningún vicio invalidante se esgrime contra el Texto Refundido, fuera de los que reiteradamente viene sosteniendo en relación con los instrumentos de los que trae causa, y rechazados en el anterior fundamento, por todo lo cual el recurso debe ser desestimado.

**QUINTO.-** No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

## **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 929 del año 2003, interpuesto por D. J.C.U.P., contra el Acuerdo referido en el encabezamiento de la presente sentencia.

**SEGUNDO.-** No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.